ТРУДОВОЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

УДК 349.3(430)
DOI: 10.19073/2658-7602-2020-17-3-328-345

ГЕНЕЗИС ГЕРМАНСКОЙ МОДЕЛИ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

ЛУШНИКОВ Андрей Михайлович*

✉ a.lushnikov@uniyar.ac.ru

Ул. Советская, 14, Ярославль, 150003, Россия

Аннотация. В данной статье рассмотрен комплекс проблем, связанных с формированием и начальным этапом развития германской модели социального страхования. Первоначально предложено три модели такого страхования, затем выделены основные характеристики, присущие именно рассматриваемой модели. В статье констатируется, что выдающуюся роль в теоретическом обосновании данной модели сыграл немецкий ученый Адольф Вагнер. При этом коротко рассмотрены этапы его биографии, позволяющие понять, почему именно его роль была столь значительной. Далее анализируются такие важные для формирования системы обязательного государственного социального страхования научные феномены, как закон Вагнера, обоснованные им принципы налогообложения, использование системы для перераспределения доходов и др. Специально обращено внимание на деятельность «Союза социальной политики», сыгравшего важную роль в подготовке нормативной базы будущих социальных преобразований. Обосновывается вывод о том, что формирование немецкой модели социального страхования явилось результатом длительной эволюции социальных отношений от добровольного страхования на средства самих рабочих к факультативному, затем факультативно-обязательному и, наконец, обязательному социальному страхованию на основе относительного консенсуса ведущих общественных сил: политической власти, работников и части работодателей.

Ключевые слова: германская модель социального страхования, А. Вагнер, «Союз социальной политики», страховые риски, социальные риски.

The Genesis of the German Social Insurance Model: History and Present

Lushnikov Andrei M.**

✉ a.lushnikov@uniyar.ac.ru

14 Sovetskaya st., Yaroslavl, 150003, Russia

Abstract. This article examines a complex of problems associated with the formation and the initial stage of development of the German model of social insurance. Initially, three models of such insurance have been proposed, then the main characteristics of the considered model have been highlighted. The article states that the German scientist Adolf Wagner played an outstanding role in the theoretical substantiation of this model.

* Заведующий кафедрой трудового и финансового права Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова, доктор юридических наук, доктор исторических наук, профессор.

** Head of the Department of Labor and Financial Law at P. G. Demidov Yaroslavl State University, Doctor of Legal Sciences, Doctor of Historical Sciences, Professor.

At the same time, the stages of his biography are briefly considered, allowing us to understand why exactly his role was so significant. Further, such important scientific phenomena for the formation of the system of compulsory state social insurance as Wagner's law, the principles of taxation substantiated by him, its use for redistribution of income, etc., are analyzed. Special attention is paid to the activities of the Union of Social Policy, which played an important role in the preparation of regulatory bases of future social transformations. The conclusion is substantiated that the formation of the German model of social insurance was the result of a long evolution of social relations from voluntary insurance at the expense of the workers themselves to optional, then optional-mandatory and, finally, mandatory social insurance based on the relative consensus of the leading social forces: political power, workers and some of the employers.

Keywords: German model of social insurance, A. Wagner, "Union of social policy", insurance risks, social risks.

Система социального страхования во всем мире в настоящее время находится, как минимум, в напряженном состоянии. Многие исследователи не первый год говорят о ее кризисе, причем даже в наиболее экономически развитых странах. Причины этого очевидны и неоднократно обсуждаемы: общее старение населения, уменьшение рождаемости и, как зеркальное отражение, уменьшение числа лиц трудоспособного возраста, почти перманентный с 2008 г. экономический кризис и стабильное с рубежа XX–XXI вв. уменьшение реальной заработной платы даже в экономически развитых странах. Если к началу 90-х гг. заработная плата в структуре экономических затрат на Западе была в среднем более 65 %, то в настоящее время она составляет около 55 % с тенденцией к дальнейшему понижению, причем в России эта доля существенно меньше. Кроме того, до 20 % в структуре затрат домохозяйств составляют кредиты, которые не облагаются социальными платежами. Последнее позволяло до недавнего времени поддерживать относительно высокий уровень социальных стандартов «золотого миллиарда» (населения экономически развитых стран Запада), однако социальная нагрузка на бюджет становилась все более непосильной. К этому стоит добавить, что повсеместно примерно 20–30 % работников получают «серую» зарплату (нелегальная и полуполюгальная трудовая занятость), которая полностью или частично не облагается страховыми платежами, а значительная часть населения (в России – около 20 %) получает зарплату, не покрывающую даже прожиточного минимума. Не лучшим образом в дальнейшем могут проявить себя и процессы роботизации и информатизации, в перспективе не расширяющие горизонты занятости.

Все это актуализирует изучение соответствия системы социального страхования запросам времени с учетом исторического опыта. По словам И. Гете, исторические хроники пишет тот, кому важно настоящее. В соответствии с этим стоит сфокусироваться на наиболее эффективной до настоящего времени германской модели социального страхования, часто именуемой «моделью Бисмарка». К ее формированию был непосредственно причастен А. Вагнер.

Напомним, что исторически сложилось три модели социального страхования [21, с. 107–192; 29, с. 90–103]:

1. Модель Бисмарка, или германская модель, которой традиционно придерживается Германия, а также Австрия, Бельгия, Люксембург, Италия, Испания и др. Ее название связано с именем первого германского канцлера О. фон Бисмарка (1815–1898), который был одним из ее инициаторов и обеспечивал политическое сопровождение ее внедрения. Она сложилась в 80–90-е гг. XIX в., хотя ее истоки можно искать и в первой половине того же века. Для данной модели характерно максимальное сохранение для застрахованного работника при наступлении страхового случая достигнутого уровня и качества жизни, а также социального статуса. Это связано с обязательным социальным страхованием, при котором доля замещения заработной платы составляет 60–70 % утраченного заработка. Естественно, так было далеко не всегда и коэффициент замещения постепенно повышался, начиная в отдельных случаях с весьма скромных 20 %. При этом страховая нагрузка делится на паритетных началах между работниками и работодателями, а размер пенсий и пособий зависит от размера заработной платы, величины страховых платежей и продолжительности страхового стажа. Роль

государства при этом достаточно велика, начиная с создания разветвленной правовой базы, частичных взносов (приплат) в страховые фонды и до администрирования социальных платежей. В этой модели социальные платежи имеют налоговый характер со всеми вытекающими последствиями. Уточним, что это касается именно порядка их взимания и администрирования, что не ставит под сомнение их страховой характер.

Эту модель в некоторых случаях определяют как патерналистскую или либерально-солидаристскую. Мы не будем рассматривать адекватность данной терминологии, отметив, что ее характеристики позволяют применить оба термина. Важно и то, что она стала образцом для первых актов российского социально-страхового законодательства, что неоднократно отмечалось отечественными историками [20; 36].

2. Модель Бевериджа или английская модель, которой до сего времени придерживаются Великобритания, Нидерланды, Швейцария, Франция, Япония и др. Связана с именем британского экономиста и государственного деятеля У. Бевериджа (1879–1963) [1] и сформировалась в основном после завершения Второй мировой войны, хотя ее предпосылки складывались с начала XX в., а в отдельных сегментах и ранее. Она сочетает в себе обеспечиваемый государством минимальный уровень социальной защиты с дополнительным обязательно-факультативным профессиональным и дополнительным добровольным личным страхованием работников. Следовательно, в этом случае можно говорить о двух- трехуровневой системе социального страхования. При этом по линии гарантированных государством пенсий и пособий, равных для всех, происходит замещение около 10–20 % заработной платы (уровень прожиточного минимума). Следовательно, речь идет о совмещении налоговых по своей природе платежей с иными, чаще всего негосударственными социальными выплатами факультативного и добровольного характера.

Модель Бевериджа предполагает, по сути, государственное перераспределение доходов, полученных за счет налогов и других законно установленных сборов, от более богатых к более бедным слоям населения в целях выравнивания доходов застрахованных лиц. Налоговая политика при этом сочетается с проведением целевых государственных социальных программ для обеспечения каждому прожиточного минимума. Следовательно, государственная социаль-

ная политика охватывает в той или иной степени все общество и имеет целью борьбу с бедностью, создание социального государства. Такую модель иногда определяют как консервативно-корпоративистскую.

При всем очевидном различии, у модели Бисмарка и модели Бевериджа есть одно очевидное сходство – они направлены на решение социального вопроса, достижение большей степени общественной справедливости через взаимодействие всех заинтересованных общественных групп и при активной роли государства.

3. Советская модель, характерная для СССР, в настоящее время в значительной степени характерна для Австралии, Дании, Новой Зеландии и др. Иногда ее ассоциируют с именем советского врача и государственного деятеля Н. А. Семашко (1874–1949), однако его система связана больше с моделью здравоохранения. В соответствии с советской моделью существует государственное социальное обеспечение, при котором страхование осуществляется исключительно за счет средств работодателей и государства, а страховые выплаты обеспечивают достаточно высокий социальный стандарт. Иногда эту модель называют страхованием без взносов, а сам страховой ее характер в некоторой мере условен. Не случайно в теоретико-правовом аспекте вся советская система социального обеспечения представляла собой проблему правового регулирования общественных фондов распределения [5, с. 116–176]. Современная российская система отходит от этой модели в сторону германской, однако пока получается достаточно затейливый гибрид как следствие непоследовательности законодателей и правоприменителей.

Стоит отметить, что с начала 90-х гг. и по настоящее время между этими моделями происходит довольно активная конвергенция, сближение. Так, в государствах с германской моделью (с внедрением минимальных социальных пенсий) широкое развитие получили внутрифирменные и личные добровольные системы страхования. Модель Бевериджа дополнена во многих странах страховыми системами, в рамках которых размер выплат зависит от заработка застрахованного. Советская модель в России, как уже указывалось, до сих пор переживает период трансформации, а в Австралии и Новой Зеландии получили распространение и добровольные системы страхования (в масштабах предприятий

и личные). Условность модельного деления подтверждает и то, что в США сложился гибридный тип социального страхования, совмещающий в себе черты германской и английской систем страхования с весьма своеобразной системой частной медицины, направленной на получение прибыли, и 27 млн граждан, не имеющих медицинской страховки. Сохраняются и существенные особенности по отдельным государствам, в том числе в зависимости от уровня экономического развития, особенно в части пенсионных систем [6].

При всем разнообразии подходов, наличии слабых мест и некоторой условности предложенной классификации до сих пор наиболее приемлемой признается модель Бисмарка, с учетом ее значительной эволюции [35, с. 274–280]. Мы далеки от мысли, что опыт прошлого можно автоматически распространить на настоящее, а тем более на предвидение будущего. Однако, выражаясь в духе русского историка В. О. Ключевского (1841–1911), стоит заключить: история – не добрая наставница, а жесткая надзирательница. Она ничему не учит, но строго наказывает за невыученные уроки. Не хотелось бы, чтобы история наказала нас еще раз.

Начнем мы с небольшой исторической справки об А. Вагнере, который был основным разработчиком и одним из идеологов немецкого социально-страхового законодательства. Это тем более важно, что его биография достаточно тесно связана с Россией. При этом в нашей стране как в советский период, так и в настоящее время это по большей части почти забытый персонаж. Публикаций о нем, в том числе переводных, немного, да и касаются они в основном частных вопросов либо носят справочный характер [4; 9, с. 223; 16, с. 268; 41, с. 1122; 42, с. 206]. Вклад А. Вагнера в создание системы социального страхования отмечается также редко, причем преимущественно экономистами [19, с. 233–235; 30, с. 81–84; 34, с. 29–32].

Между тем в досоветский период А. Вагнер был одним из наиболее известных и цитируемых в России экономистов, статистиков и финансистов, работы которого неоднократно переводились на русский язык [11, с. 1–169; 12; 14]. Этот немецкий ученый упоминался и цитируется практически во всех трудах по финансовому праву, финансовой науке, статистике, не говоря уже про исследования по социальному страхованию. Наиболее известную монографию, посвя-

щенную ему и другим теоретикам государственного социализма, подготовил российский юрист и финансист, впоследствии министр финансов Временного правительства М. В. Бернацкий (1876–1943) [7]. Немецкий ученый был автором специального исследования «Русские бумажные деньги», в котором он предложил свой проект по восстановлению металлического денежного обращения в России. Этот труд был переведен на русский язык и сопровождался в целом комплементарными комментариями видного отечественного ученого, в дальнейшем министра финансов Российской империи Н. Х. Бунге (1823–1895) [13], который подчеркнул его историко-статистический характер и обоснованность практических рекомендаций, хотя и упомянул излишнюю категоричность автора.

В целом русская экономическая и финансовая, а отчасти и правовая литература с 70-х гг. XIX в. находилась под беспрекословным идейным руководством А. Вагнера. По мнению отечественного ученого А. И. Буковецкого (1881–1972), от Н. Х. Бунге до М. И. Фридмана (товарища (заместителя) министра финансов Временного правительства) все русские финансисты были в той или другой степени учениками А. Вагнера [10, с. 162]. Напротив, в советский период А. Вагнера клеймили как буржуазного финансиста, «проповедь которого велась с университетских кафедр одновременно с апологией прусского монархизма» [38, с. 22], определяли в качестве «буржуазного соглашателя» с публикацией соответствующей полемики с К. Марксом [23].

Между тем своеобразным девизом к научному наследию А. Вагнера могут служить его же слова: «Исключительная специализация делает людей плоскими и односторонними» [12, с. 35]. Разносторонность и универсализм немецкого ученого просто поражают. Он является классиком науки статистики и финансовой науки (науки на стыке права и экономики о финансах), видным экономистом и камералистом (камералистика – наука об управлении государственным хозяйством). А. Вагнер имел весьма обширные познания в области права и социологии, а также истории. Кроме того, он был крупным государственным и общественным деятелем, одним из идеологов катедер-социализма и государственного социализма, являлся одним из пионеров социального подхода к экономике и праву, когда право, прежде всего налоговое, а также налогообложение и расходование бюджета

определяется в качестве инструмента социальной политики. Не отрицая самостоятельного и важного значения права вообще, и финансового в особенности, он встроил его в систему социальных отношений, придав ему качество важнейшего рычага реформирования сложившихся общественных отношений и государственной политики и прежде всего через финансовое и социально-страховое законодательство.

Во многом это связано с биографией и этапами жизненного пути Адольфа Вагнера (25 марта 1835 – 8 ноября 1917). Родился он в семье профессора физиологии и сравнительной анатомии (в литературе его ошибочно именуют профессором филологии) Рудольфа Вагнера (1805–1864). В связи с этим А. Вагнера можно назвать типичным «продуктом немецкой университетской среды», выросшим в университетских городках, тем более, что и его родной брат Герман Вагнер (1840–1929) стал видным географом и картографом, и также университетским профессором. Высшее образование камерального профиля А. Вагнер получил в Геттингенском университете, в котором обучался в 1853–1856 гг., затем некоторое время слушал лекции в старейшем Гейдельбергском университете (где испытал влияние крупнейшего немецкого финансиста того периода К. Рау (1792–1870)). Учителем А. Вагнера в сфере экономической науки стал К. Родбертус-Ягцов (1805–1875), один из основоположников «государственного социализма», крупнейший знаток экономики и права Древнего Мира. С личностью его учителя может быть связан и интерес к рабочему вопросу, так как К. Родбертус-Ягцов стал автором новаторского во всех отношениях исследования «Требования рабочих классов» (1837 г.). Очень многим он был обязан и австрийскому экономисту А. Шеффле (1831–1903), а среди профессоров-правоведов наибольшее влияние на него оказал Р. фон Иеринг (1818–1892), основатель «юриспруденции понятий», а затем и «юриспруденции интересов». К тому же со времен профессорства К. Гаусса (1777–1855) в Геттингенском университете была сильная школа математики и статистики, влияние которой на себе в полном объеме испытал и А. Вагнер. В итоге о нем можно говорить, как о высококласном специалисте в области государственного управления, экономисте с хорошей правовой подготовкой и фундаментально образованном специалисте в области статистики. Результатом его обучения стала защита доктор-

ской диссертации (некоторой аналог современной кандидатской диссертации) по философии в 1857 г. в Геттингенском университете.

Он начал профессорскую карьеру в 23 года на кафедре политической экономии и финансовой науки в Коммерческой академии Вены, где преподавал с 1858 по 1863 гг. Покинул он ее из-за научных разногласий по поводу кредитно-финансовой политики с еще одним видным камералистом и финансистом Л. Штейном (1815–1890). С 1863 по 1865 гг. А. Вагнер преподавал политэкономии и финансовую науку в Гамбурге, а с 1865 по ноябрь 1868 гг. был ординарным профессором кафедры этнографии, географии и статистики, входившей в состав историко-филологического факультета Дерптского (с 1893 г. – Юрьевского) университета (русский Юрьев, немецкий Дерпт, ныне Тарту, Эстония). Это был российский университет (создан шведами в 1632 г., восстановлен как российский императорский в 1802 г.), хотя преподавание там велось преимущественно на немецком языке, да и профессорский состав составляли в значительной части немецкие ученые.

Спектр научных интересов А. Вагнера и перечень преподаваемых дисциплин в Дерпте был обширен: общее землевладение (политическая география), административная статистика, политическая экономия, специальная народная политика (в современных терминах – социальная политика), торговля и ремесленная политика, кредит и кредитные учреждения, общая история налогов и госдолгов, кредитные билеты и восстановление металлической валюты, в особенности в отношении Австрии и России [8, с. 592–593]. Именно в Дерпте немецкий ученый становится стойким последователем политики О. Бисмарка, объединителя и первого канцлера единой Германии. Однако симпатию к нему А. Вагнер испытывал и ранее, возможно, в силу того, что будущий канцлер в свое время учился на юридическом факультете Геттингенского университета. Представляется, что и скорый переход в германские университеты был связан с желанием ученого быть ближе к центру германской общественной жизни.

После кратковременного профессорства на кафедре государственных и камеральных наук Фрайбургского университета (1868–1870) Вагнер занимает кафедру государственных наук в Берлинском университете, в то время уже признанном центре германской и мировой науки.

Именно в Берлине он окончательно приобрел мировую известность, был признан одним из наиболее значимых экономистов и финансистов своего времени не только Германии, но и Европы. В области финансов и кредитно-денежной политики он стал высшим в Германии авторитетом, а на его предложение и проекты ориентировалась политика национальной банковской и налоговой системы до начала Первой мировой войны. Берлинский период его научного творчества и педагогической деятельности стал наиболее плодотворным во всех отношениях. В столичном университете он обучал десятки будущих ведущих немецких экономистов, социологов и юристов. Возможно, самым известным из них стал В. Зомбарт (1863–1941), а среди прочих стоит отметить юриста Г. Пеша (1854–1926), одного из первых германских сторонников солидаризма. На 70–80-е гг. XIX в. приходится и наиболее тесное сотрудничество ученого с О. Бисмарком, которые были во многом единомышленниками во взгляде на социальный вопрос. Высоких официальных государственных должностей А. Вагнер при этом не занимал, кроме членства в прусской палате депутатов в 1882–1885 гг. Длительный период он был советником канцлера и, если использовать современную терминологию, входил в его «мозговой трест». При этом не стоит и преувеличивать влияние А. Вагнера на О. Бисмарка и его политику. Канцлер прибегал к его услугам и таланту, когда считал это нужным, однако их сотрудничество оказалось плодотворным во всех отношениях.

А. Вагнер, будучи родоначальником социально-правовой школы в экономике, сторонником социально-политических подходов к правовой и экономической науке, финансовые институты рассматривал через призму влияния общественных отношений, т. е. социальных групп. При этом любые его исследования основаны на анализе действующего законодательства, а многие завершаются рекомендациями по его изменению. Как уже указывалось, в налогах он видел орудие социальных реформ, а социальному страхованию при этом отводил особое место.

В целом перу немецкого профессора принадлежит более 100 книг и крупных журнальных статей в самых различных научных жанрах (финансовая наука, политэкономия, статистика, социальная политика и др.). Более 10 из них были переведены на русский язык, некоторые на английский и французский. Стоит упомянуть и на-

учный стиль германского ученого, который был несколько своеобразен, сух, порой страдал вычурностью, что, однако, характерно для многих немецких профессоров того периода. В связи с этим мы будем опираться именно на переводы его работ российскими современниками А. Вагнера и в их интерпретации.

При несомненных выдающихся научных качествах А. Вагнер не был так богато наделен положительными качествами человеческими. Он имел тяжелый характер, что, впрочем, для профессуры, особенно немецкой, не было редкостью. Даже со своими ближайшими коллегами и друзьями он имел проблемы в общении. Судя по воспоминаниям современников, человеком он был замкнутым, любившим одиночество, при этом жестким и суровым, причем как к себе, так и к другим. Его отличали упорность и даже упрямство в отстаивании своей точки зрения, нежелание идти на компромиссы в вопросах науки и преподавания. Одновременно он был ранимым, обидчивым, мог вспылить из-за пустяка и не выбирал при этом дипломатических выражений. Некоторые его высказывания отдавали антисемитизмом (особенно при критике капитализма), грешили резкостью и переходом на личности. Умер ученый в весьма почтенном возрасте 8 ноября 1917 г. в Берлине, а почти через год Германская империя, для социального мира в которой он так много сделал, признала поражение в Первой мировой войне.

А. Вагнера традиционно относят к представителям «Новой исторической школы», связанной прежде всего с именами Г. Шмоллера (1838–1917), А. Шеффле, Г. Кнаппа (1842–1926), Л. Брентано (1844–1931). Для этой школы программным можно считать утверждение Г. Шмоллера о том, что «покоящееся на нравственных убеждениях право с течением культурного развития оказывало все возрастающее влияние на распределение доходов, и теперь важнейшими факторами распределения дохода являются обычаи всякого рода, нравственные и юридические идеи» [40, с. 132–133]. При этом, помимо частного интереса, важнейшая роль отводилась государственному принуждению и отношениям межчеловеческого солидарного взаимодействия (карикативным отношениям). Российские последователи этой школы были весьма многочисленны (Н. Х. Бунге, И. М. Кулишер (1878–1933), М. М. Алексеенко (1847–1917), И. И. Янжул (1846–1914) и др.) [22, с. 417–827]. Именно

обоснование более активной роли государства в экономике привело к их определению как сторонников государственного социализма.

Социализм А. Вагнера был не только государственным, но и христианским. Так, в своих научных работах он неоднократно писал об «обязанностях человечности и христианства» в отношении неимущих классов, о том, что предприниматели должны быть еще и христианами и др. Его идейную ориентацию закрепило его вступление в 1881 г. в члены христианско-социальной партии. Еще раз уточним, что в данном случае социализм был связан не с обобществлением и ликвидацией частной собственности, а с государственным вмешательством в регулирование экономических отношений при сохранении рыночной экономики и плюрализме форм собственности, т. е. при сочетании частной и государственной собственности. А. Вагнер праву собственности вообще уделял особое внимание, подчеркивая ее системообразующую роль в организации хозяйственной жизни.

Прежде чем перейти к генезису германской модели социального страхования, остановимся на двух концептуальных проблемах, которые позволят нам лучше понять представления А. Вагнера о решении социального вопроса. Речь идет о «законе Вагнера» и о «принципах налогообложения Вагнера». Как уже говорилось, краеугольным камнем его теоретических воззрений было положение о возрастании значения государства и активизации его роли в регулировании социальной сферы. Исходя из этого, в 1892 г. он сформулировал закон о постоянном возрастании государственных расходов и увеличении полномочий государственных органов, который впоследствии стал именоваться «законом Вагнера». Он стал первым экономистом, который выявил наличие положительной зависимости между уровнем экономического развития и размером публичного сектора экономики в индустриальных рыночных экономиках.

В теории А. Вагнера можно выделить следующие принципы формирования финансовой политики государства, имеющие прямое отношение к социальному страхованию.

1. Нельзя отвлеченно, раз и навсегда, определить, что должно и чего не должно исполнять государство. Его цели и функции эволюционируют под влиянием большого числа социальных факторов. Оно не может ограничиться функциями «ночного сторожа», только защиты прав

(Rechtsschutzzweck), а равно только защитой принципа “laissez faire” (ничем не ограниченной свободы предпринимательства).

2. Производственная область в широком смысле должна быть гармонично поделена между частными, общественными и государственными хозяйствами. При этом собственную деятельность правительство должно располагать по конкретным отношениям и потребностям. Следовательно, государство должно вмешиваться в решение только тех хозяйственных вопросов, которые без него не могут быть решены.

3. Столь часто восхваляемый в финансовом отношении принцип «бережливости» может иметь лишь относительное значение. Необходимо, в современных терминах, поддерживать и платежеспособный спрос через перераспределение и увеличение благосостояния неимущих классов, прежде всего рабочих (рост зарплат, социальное страхование и др.). В этой части принципиальное постоянство доходов государства не может быть однозначно допущено. С этим связан общий принцип деятельности государства – социально-политический, общественный, в том числе формирование бюджета в соответствии с потребностями всего общества. Однако это не исключает в некоторых случаях пользования со стороны государственной власти и частно-хозяйственным коммерческим началом. В итоге экономические функции государства, его вмешательство в экономику определяются местом и временем [7, с. 209, 257–264].

Таким образом, А. Вагнер установил, что по мере развития экономики и социальной сферы функции правительства расширяются. По его мнению, комплексные сравнения разных стран и разных времен показывают, что среди прогрессивных народов (обществ) происходит регулярное увеличение активности как центрального правительства, так и местных органов власти. Они постоянно приобретают новые функции, при этом сохраняя и старые. Этому способствует как социальный запрос населения на большую справедливость, так и экономические потребности людей, которые следует удовлетворять все в большей степени. В соответствии с законом Вагнера капитализм со свободной рыночной экономикой эволюционирует в направлении государственного социализма, что предполагает значительно более активное участие государства в экономической жизни, с учетом того, что население голосует за все возрастающий уровень

социальных услуг. Увеличение государственных расходов при этом обуславливается: 1) *его социальной деятельностью* (включая организацию обязательного государственного социального страхования). Население по мере развития экономики требует от государства, в том числе через выборные органы, выполнения и социальных функций; 2) *административными и защитными функциями государства* (формирование налоговой системы и взимание налогов, формирование и расходование бюджета, содержание армии и правоохранителей, судебной системы и др.; 3) *функцией благосостояния*, связанной с заботой об общественных интересах (прямая социальная помощь, финансирование науки, образования, культуры, здравоохранения, жилищного строительства и др.).

Отметим, что современные ученые, придерживающиеся неоклассических позиций, настороженно относятся к закону Вагнера, отмечая его противоречивость и, по их мнению, отсутствие в работах А. Вагнера доказательств [2, с. 645–646]. Из более позднего обзора зарубежных и отечественных исследований многими учеными делается весьма очевидный вывод о соответствии закона Вагнера экономической и правовой действительности, хотя и с некоторыми отклонениями по странам и периодам. Закон Вагнера обычно проверяется расчетом доли государственных расходов валового внутреннего продукта (ВВП). В целом этот показатель возрастал в экономически развитых странах, хоть и прерывисто, с 1830-х гг. Так, действие закона Вагнера подтверждается данными США за 100 лет (с 1890 г. по 1990 г.). За этот период удельный вес государственных расходов в ВВП возрос с 6 до 33 %, причем аналогичный процесс шел и в западноевропейских странах, в которых только с середины XX в. до 1980 г. эта доля выросла с 7–15 % до 20–42 % [4, с. 47–70; 17, с. 545; 33, с. 33–42]. При этом даже в США на 1984 г. (расцвет эпохи рейгономики) 26,9 % чистой суммы государственных поступлений тратилось на социальное страхование [39, с. 69]. В любом случае закон Вагнера стал составной частью современных учений о государственном секторе экономики и государственных финансах [3; 24].

Не менее важен вклад А. Вагнера в формирование руководящих принципов налоговой политики, которые имеют прямое отношение к проблемам социального страхования. Он выделяет 9 таких принципов, которые разделил на 4 группы.

1. Финансовые принципы (достаточность налогообложения (т. е. соответствие получаемым доходам и бюджетным ориентирам); эластичность (гибкость) налогообложения).

2. Экономические принципы (соответствующий выбор источника налогообложения; правильная комбинация налогов в такую систему, которая учитывает влияние налогов на положение плательщика, а также переложение налогов).

3. Этические принципы (или принципы справедливости) (всеобщность (универсальность) налогообложения; его равномерность (в том числе прогрессивность и освобождение минимальных доходов)). Отметим, что третье место этических принципов не должно смущать, так как слово «справедливость» было в числе наиболее употребляемых Вагнером. Она пронизывала все другие принципы, включая выработку бюджетных ориентиров, соответствующих представлению общества о справедливости.

4. Административно-технические принципы (принципы податной техники) (определенность налогообложения; удобство оплаты; низкие затраты взимания налогов).

Они практически в полном объеме были восприняты российскими финансистами, да и в целом поддержаны наукой и правоприменительной практикой того периода. Так, российский ученый В. Г. Яроцкий (1855–1917) соглашается с А. Вагнером в том, что налоги – суть принудительные взносы частных хозяйств, отчасти идут на покрытие общих (государственных) расходов, отчасти являются средством изменения распределения народного дохода. Вслед за А. Вагнером русский ученый выделил 4 вышеназванные группы руководящих принципов налоговой политики [44, с. 169, 173].

Отметим, что А. Вагнер одним из первых сформулировал, помимо исключительно финансовой, непосредственной цели налогообложения, еще одну цель, принадлежащую к области социальной политики. По его мнению, налогообложение могло стать регулирующим фактором в распределении национального дохода и благосостояния, в целом изменяя распределение, сложившееся на основе частной конкуренции. А. Вагнер утверждал, что регулирующая роль налогов может быть расширена до вмешательства в использование индивидуальных доходов и благ. Его концепция налогообложения, таким образом, является концепцией предельно широко понимаемого социального обеспечения,

ядром которого выступает социальное страхование. Уточним, что в данном случае социальное обеспечение трактуется достаточно оригинально и включает все случаи государственной поддержки общества и граждан (подданных), т. е. не только социальное страхование и социальное обслуживание, но и трудовое законодательство, государственные закупки для общественных нужд, финансирование образования, медицины и др. По существу, оно представляло важное средство решения социального или рабочего вопроса.

Соответственно, можно рассматривать социальное обеспечение в качестве одной из целей налогообложения. Вопрос только в том, когда, как, в какой степени и при каких условиях такая цель может быть оправдана или истребована. Это вопрос, по мнению А. Вагнера, не теоретического обсуждения, это вопрос реалий фискальной и налоговой политики, а также конкретной экономической и социальной политики (как результата «борьбы за право» по Р. фон Иерингу). Вследствие этого неверно сводить суть налогообложения только к покрытию государственных расходов. История налогообложения свидетельствует о том, утверждал А. Вагнер, что определенные налоги, в частности, протекционистские тарифы, были введены вне связи с финансовыми нуждами. Доход от таких налогов не требуется и прямо не используется для покрытия бюджетных потребностей. В связи с этим социально-обеспечительные платежи как раз и призваны, говоря современным языком, сглаживать провалы рынка, а не покрывать конкретные нужды государства.

Вернемся к проблеме социального страхования. Общеизвестно, что именно Адольф Вагнер разработал основные положения концепции социального страхования, положенной в основу социально-страховых законов, принятых в Германии в 1882–1890 гг. Еще ранее он обосновал необходимость законодательного установления имущественной ответственности работодателей за вред, причиненный жизни и здоровью рабочих, о чем будет сказано отдельно.

Стоит остановиться еще на ряде вопросов, поднятых германским ученым. Если следовать за его теоретическими выкладками, то получается, что от профессиональных рисков, по сути, страхуются не работники, а работодатели. В данном случае именно они несут риск выплаты возмещения вреда, причиненного работнику,

при наступлении страхового случая, возможно, без их вины. Если такие случаи в большом количестве имеют место одновременно, то это грозит работодателю существенным ущербом, вплоть до банкротства. Очевидно, что и работник заинтересован в таком страховании, ибо он является выгодоприобретателем, а недостаточность средств на счетах работодателя может причитающиеся выплаты сократить или вообще лишить работника этих выплат. Его риск опосредованно страхуется через риск работодателя (некая модель сострахования рисков). Страхователем же является именно работодатель и страховой взнос уплачивает исключительно он (либо впоследствии – частично работники и государство). При наступлении страхового случая выплаты пострадавшему работнику осуществляются из страхового фонда. Это в чистом виде коллективная ответственность за индивидуальный риск. На эту путаницу в терминологии указывалось неоднократно уже более ста лет тому назад [26, с. 37], но германский закон 1884 г. о страховании несчастных случаев на производстве в качестве застрахованного указал работника, и это положение сохраняется до сих пор. Нам это представляется правильным, ибо связано с главной целью подобных законов – защитой имущественных интересов работников как экономически более слабой стороны.

Кроме того, исходя из широкой трактовки А. Вагнером социального страхования, «несчастный случай на производстве» является собирательным понятием и, строго говоря, не относится к отдельной категории социального риска. На это правомерно указывалось как в дореволюционной, так и в современной литературе [15, с. 161–162; 18, с. 5]. В результате такого несчастного случая наступают последствия, возникающие при реализации иных социальных рисков: болезнь, смерть, инвалидность и др. В связи с этим страхование понимается как реакция государства при наступлении страхового случая, которая связана с правовой регламентацией и возможным финансированием (напрямую или из страховых фондов). Но правомерность выделения несчастного случая на производстве обоснована не особой его правовой природой или последствиями наступления, а генетической причинно-следственной связью с самой работой по трудовому договору. Генерализирующим последствием в этой части считается потеря трудоспособным лицом

заработка в процессе трудовой деятельности и по причинам, с ней связанным.

Этого, конечно, нельзя сказать о старости, беременности и родах и др. При этом даже такой страховой случай, как болезнь, может быть вызван различными причинами, включая не связанные с работой. Это, например, эпидемии, несоблюдение личной гигиены, наследственность, вредные привычки и др. Совсем другое дело, когда болезнь вызвана производственными факторами и может быть отнесена к категории профессиональных заболеваний. К тому же исторически именно несчастные случаи на производстве в их собирательном значении подлежали сначала добровольному, затем факультативно-обязательному и, наконец, обязательному страхованию. В этой части можно говорить о зачатках теоретического разграничения социального страхования и социальной помощи.

Однако даже глубокой теоретической проработки данной социальной проблематики недостаточно для проведения любой масштабной социальной реформы. Для этого необходима группа экспертов-единомышленников, которая подготовила бы относительно целостную и не противоречивую концепцию преобразований. Такую функцию взял на себя «Союз социальной политики», образованный в 1872 г. по инициативе и при активном участии, среди прочих, Г. Ф. Шмоллера и А. Вагнера. Этот Союз ставил задачей разработку законодательных мер по улучшению положения рабочих, а у истоков его идеологии стояли два связанных с А. Вагнером профессора: его учитель К. Родбертус-Ягетцов и оппонент по финансово-кредитной политике Л. Штейн.

13 июля 1872 г. в Галле узкая группа профессоров по инициативе А. Вагнера провела совещание и приняла решение в том же году провести учредительный конгресс. В этот узкий круг входили не только экономисты, но и юристы, в том числе выдающийся цивилист Г. Дербург (1829–1907). Наконец, 6 октября 1872 г. в Эйзенахе состоялось первое заседание конгресса Союза, причем первым его председателем (с 1872 по 1874 гг.) стал юрист и государственный деятель Р. Гнейст (1816–1895). Союз, объединивший около 200 человек, сразу смог наладить относительно плодотворное сотрудничество как с профсоюзами, так и с властными структурами, причем на его заседаниях нередко присутствовали представители правительства,

в том числе секретарь и помощник О. Бисмарка юрист К. фон Тидеманн (1836–1907).

Многие участники Союза разделяли идеи государственного социализма и выступали за классовое сотрудничество и расширение государственного вмешательства в экономику. В Германии государственный социализм стал частью «катедер-социализма», т. е. социализма кафедры, причем первоначально оно было отражением ироничного отношения к нему. Катедер-социалисты были более разнородны, к ним относились ученые в диапазоне от умеренных либералов-государственников до сторонников государственного социализма (среди последних наиболее известны А. Вагнер, а также его учителя К. Родбертус-Ягетцов и А. Шеффле). Да и условность этого термина очевидна, но он «прижился» и означает некий аналог германской версии широко понимаемого социализма, которой придерживалась значительная часть германской доцентуры и профессуры во второй половине XIX в. – начале XX в. При господстве национал-социалистов в 1936 г. Союз был распущен, в 1948 г. воссоздан, а с 1956 г. действует как Общество экономических и социальных наук (сейчас объединяет около 3 200 участников).

Естественно, что целей, поставленных Союзом, А. Вагнер предлагал добиться через реформу системы налогообложения, через усиление хозяйственной активности государства. Классовое сотрудничество и расширение государственного вмешательства в экономику он считал социалистическими мероприятиями. Однако его идеалом была средняя позиция между индивидуализмом и социализмом. «Если в экономическом индивидуализме страдает несомненно равенство, то в социализме – свобода... Государственный социализм отбрасывает только безграничный индивидуализм, не умеряемый социальными соображениями» [7, с. 256]. При этом политическая реформа в планы А. Вагнера не входила, в связи с чем его нередко именовали консервативным реформатором.

Ученый также настаивал на имущественной ответственности предпринимателей за вред, причиненный жизни и здоровью рабочих. Уточним, что А. Вагнер в 1877 г. формально вышел из Союза как из-за некоторых идейных разногласий, так и из-за своего характера. Именно он был готов идти дальше всего относительно глубины государственного вмешательства в экономику и считал это подлинным катедер-социализмом,

занимающим среднюю линию между экономическим индивидуализмом и социализмом.

Еще в своей речи, произнесенной 12 октября 1871 г. в Берлине, он наметил программные положения, имевшие принципиальное значение для последующих социальных реформ. Это была своеобразная квинтэссенция социальных воззрений берлинского профессора, которые он положил в основу своей концепции социального страхования. Отправной точкой для него послужило признание необходимости вмешательства государства в «социальную распрю» в целях ограничения «хозяйственного эгоизма» работодателей, констатация во многом правоты социалистов в критике современного хозяйственного строя. В частности, это касалось роста имущественного неравенства и классовых противоречий. Отсюда выводились следующие ключевые положения.

1. Необходимо внесение «этического момента» в сферу хозяйственных отношений, прежде всего в сферу отношений работодателей и работников (рабочих). Для Вагнера это была область отношений «человека к человеку», т. е. область правоотношений. Идею о купле-продаже наемного труда он назвал не только «анти-экономической», но и бесчеловечной [14, с. 9–10].

2. Необходимо государственное вмешательство в отношения труда и капитала в целях опосредованного выравнивания их возможностей. Экономическое превосходство капиталистов должно компенсироваться свободой рабочих коалиций, стачек, международных ассоциаций рабочих, деятельностью третейских судов и палат посредников. Конечной целью законодательного решения рабочего вопроса должен был стать «социальный мир» [14, с. 21–25].

3. Требуется проведение широких социальных реформ, имеющих задачей обеспечить мирную социальную эволюцию. К необходимым мерам по решению социального вопроса Вагнер причислял следующие:

а) увеличение размера заработной платы, что является условием более обеспеченного и более здорового образа жизни, а вместе с тем условием поднятия образования и нравственности. Немаловажно и то, что это в перспективе позволит часть заработной платы отчислять в фонды социального страхования, что при зарплате на уровне прожиточного минимума невозможно. Для экономики это будет означать и повышение платежеспособного спроса;

б) обеспечение рабочих на случай болезни, старческой нетрудоспособности, а равно призрение сирот и вдов. Самым трудным в деле страхования рабочих ученый считал вопрос о принуждении к страхованию со стороны государства. Принудительность системы социального страхования, таким образом, была одной из основ всей его системы преобразований. Основная тяжесть социальных налогов при этом должна ложиться на работодателей, но при некотором участии самих работников и государства. В связи с этим на первый план выходило администрирование социальных налогов, которые должны соответствовать принципам налогообложения, о которых мы уже писали выше;

в) проведение реформ, относящихся к фабричному законодательству, проектов, касающихся развития народного образования, народной литературы, здравоохранения, потребительских обществ и, в очередной раз, справедливого налогообложения (прогрессивность обложения, освобождение минимального дохода и др.);

г) не только легализация рабочих союзов, ограниченных хозяйственными целями, но и обеспечение правильного регулирования их правового положения. Предполагалось и их участие в организации функционирования системы социального страхования, в управлении страховыми и больничными кассами и др. Это был один из первых случаев, когда определялось место профсоюзов в системе именно обязательного государственного социального страхования.

А. Вагнер обращал особое внимание на правовую сторону этих реформ, причем государственное вмешательство виделось ему именно посредством принятия четких и реально функционирующих законов социального характера. Однако он при этом оставался реалистом и считал, что окончательно социальный вопрос решить невозможно и всегда бок о бок будут существовать бедность и нищета с благосостоянием и богатством, разница в обеспеченности, которую нельзя объяснить личными заслугами. Поэтому главной задачей он считал «уменьшить существующее неравенство и проистекающее отсюда зло, и это всегда в значительной степени возможно. Если мы это сделаем, то мы выполним нашу обязанность и долг; этого от нас можно требовать, не больше, но и не меньше» [14, с. 33–34].

Таким образом, социальное законодательство должно было стать основным средством

социальной политики, осуществляемой в целях решения социального вопроса, т. е. удовлетворения социально значимых потребностей населения страны и прежде всего неимущей его части (пролетариата). Отсюда иногда встречающееся отождествление социального и рабочего вопросов и социального страхования с любой государственной поддержкой. От социального вопроса Вагнер перебрасывал мостик к социальному праву, относя к нему, соответственно, формирующееся рабочее (фабричное) законодательство, социально-обеспечительное (и, прежде всего, социально-страховое законодательство), а также образовательное и жилищное законодательство, законодательство о потребительских обществах и о медицине. Корни данной концепции «пересечения частного и публичного права» можно найти также в работах германского юриста О. Гирке (1841–1921), школы французских солидаристов и др. Эта концепция впоследствии нашла распространение и в доктрине трудового права и права социального обеспечения Германии, где она имеет различные интерпретации [37, с. 28–42].

А. Вагнер отмечал противоречия между трудом и капиталом, но предлагал решить рабочий вопрос путем реформ, принятия развитого социального законодательства (помимо социального страхования, это регламентация рабочего времени и заработной платы, выпуск «рабочих денег», привлечение работников к участию в управлении предприятиями и др.). Ему принадлежит известная фраза: «Дорого нам обходится дешевый труд». Его идея повышения платежеспособного спроса населения получила впоследствии плодотворное развитие, в частности, в трудах британского экономиста Дж. М. Кейнса (1883–1946).

В дальнейшем, уже выступая перед коллегами по Союзу, он провозгласил начало новой эпохи, а именно «социальной эпохи». Эта эпоха должна была стать, как бы мы сейчас сказали, антропоцентричной, ставящей во главу угла человека и его труд. А. Вагнер связывал ее с тем, что государство посредством права должно устранять дисбалансы и противоречия рыночной экономики, а конечной целью этого станет «корректурa результатов распределительного процесса в частнохозяйственной системе» [цит. по: 25, с. 567].

Г. Пеш, ученик и единомышленник А. Вагнера, о котором упоминалось выше, рассматривал социальное страхование как форму высшей со-

лидарности, которая только и может привести к победе над односторонним классовым эгоизмом при помощи трех средств: выравнивания интересов, любви к отечеству и религии [28, с. 99]. Впрочем, А. Вагнер представлял весьма умеренное крыло государственного социализма и не предлагал заходить слишком далеко в сторону политических реформ, на что мы уже обращали внимание выше.

Немаловажно и то, что А. Вагнер со своими социальными воззрениями оказался в нужное время и в нужном месте, когда социальные риски новой промышленной эпохи ярко проявили себя. Так, уже с начала XIX в. широкое развитие получили рабочие товарищества самопомощи и взаимопомощи. Частично они выполняли потребительские цели, прежде всего, обеспечение рабочих жильем и снабжение продуктами. Но начали появляться и страховые кассы (на случай болезни, инвалидности). Это было скорее проявлением рабочей солидарности с минимальным элементом страхования.

Вагнеру, как и многим другим исследователям, по мере роста добровольного социального страхования все более становились видны присущие ему недостатки.

1. Оно осуществлялось только за счет средств работников, и так имевших небольшой доход. Это неизбежно сужало круг застрахованных лиц, делало его сегментированным.

2. В силу названной выше причины оно охватывало работников с наиболее высокой заработной платой («рабочую аристократию»). Наименее оплачиваемые и наиболее нуждающиеся в страховании работники, как правило, оказывались вне его охвата.

3. Как следствие небольшого заработка рабочих, отчисления на страхование были малы. Соответственно, страховые средства оказывались весьма скудными, а размер выплачиваемых пособий не позволял относительно безболезненно преодолеть последствия наступления страховых случаев. Это позволяло констатировать неизбежную ограниченность добровольного социального страхования и недостаточную помощь застрахованным.

4. Цели добровольного страхования мало согласовывались с целью деятельности профессиональных союзов. Последние должны были отстаивать корпоративные интересы работников в отношениях с работодателями всеми законными средствами вплоть до забастовки. Эта форма

самозащиты коллективных трудовых прав работников могла исчерпать все средства, предназначенные для страховых выплат.

Вышеназванные недостатки добровольного страхования резко снижали его эффективность, тем более при отсутствии развитой нормативно-правовой базы. В связи с этим логичным представлялось реформирование касс рабочей взаимопомощи, которые стали делиться на вспомогательные и страховые, добровольные и обязательные. Во вспомогательные кассы основные взносы делали сами рабочие, а доля участия работодателей в Германии не превышала одной трети. Такие кассы требовали обязательной регистрации, для них оговаривался размер взносов, правила приема и выхода, перечень сведений, необходимых для отражения в уставе. Впрочем, специальный закон, регламентирующий деятельность касс рабочей взаимопомощи, был принят в Германии только в 1876 г., уже не без влияния А. Вагнера. Однако и эти первые шаги в сторону социального страхования были явно недостаточными, зависели от материальных возможностей работника и доброй воли работодателя.

После этого на повестку дня встал вопрос о введении обязательного страхования. Это вполне укладывалось в концепцию государственного социализма и шло в русле закона Вагнера. Не случайно именно с его работами связывается становление социального страхования уже в индустриальном обществе [31, с. 15–20]. Основными признаками такого социального страхования можно считать: а) обязательное участие в страховании работников и работодателей; б) материальное и организационное содействие этому со стороны государства прежде всего через создание нормативно-правовой базы и администрирование социальных налогов (обязательных платежей), дополнительное государственное финансирование (приплаты); в) охват как можно более широких слоев населения и оказание им как можно большего объема материальной помощи.

В условиях господства идеологии крайнего либерализма на рубеже XVIII–XIX вв. даже постановка такого вопроса вызывала повсеместное возражение. В дальнейшем ситуация менялась медленно, а прорыв произошел только в конце второй четверти XIX в. Началось с того, что в 1834 г. в Пруссии издается закон, обязывающий работодателей вознаграждать рабочих в железнодорожных предприятиях за убытки,

причиненные им несчастием на службе во всех случаях, в которых он не мог доказать, что несчастие произошло по вине самого пострадавшего или вследствие непреодолимой силы. Очевидно, что в этом случае применялась конструкция источника повышенной опасности, коим и являлся подвижной состав. Это было еще не социальное страхование, но ответственность работодателей за несчастные случаи с работниками торила ему дорогу. Далее, в 1845 г. в той же Пруссии впервые были легализованы факультативно-обязательные кассы страхования на случай болезни. Дело в том, что сами застрахованные или местные власти получили право делать участие в этих кассах обязательным для рабочих данного района. Более того, Закон 1849 г. дал право органам местного самоуправления возлагать на работодателей определенную часть страховых взносов. Это был уже робкий шаг в сторону обязательности социального страхования.

Но этого было явно недостаточно, и эти «первые ласточки» еще далеко не означали приход социально-страховой «весны». В это время для значительной части населения риск потери работы вследствие утраты трудоспособности был равнозначен постановке вопроса о физическом выживании. Одни лишь меры благотворительности и взаимной помощи эту проблему разрешить не могли, как и в целом добровольное страхование с элементами принудительности.

Следующим шагом уже для единой Германии стало принятие Закона от 7 июня 1871 г., распространяющего общую ответственность работодателей на те случаи, в которых виновником несчастия были не только они лично, но и их служащие или другие наемные работники. При этом вина работодателя презюмировалась, однако на работника возлагалось бремя доказывания своей невиновности в случившемся несчастии. Это была во всех отношениях весьма нестандартная юридическая конструкция. Тем не менее работнику гораздо легче было доказать свою невиновность, нежели виновность работодателя. В отличие от Кодекса Наполеона 1804 г. (который некоторое время действовал и на части германских земель), этот закон предполагал введение не индивидуальной ответственности работодателя, а добровольного страхования от убытков, возлагаемых на них при несчастных случаях с работниками. Соответственно, предприниматели либо страховали себя от убытков, связанных с возмещением вреда, причиненного работнику

несчастливым случаем, в частных страховых обществах, либо создавали специальные общества взаимного страхования. Таким образом, как по содержанию (обеспечение от профессиональных рисков), так и по форме (страхование в частных обществах или взаимное страхование) ответственность работодателя за несчастные случаи на производстве стала носить страховой характер. Добровольность страхования в данном случае сочеталась с принудительным обеспечением этого вида социальных рисков. Отсюда остался только один шаг до придания страхованию обязательного характера через посредство страховых организаций. Этот шаг был сделан в Германии принятием Закона от 6 июня 1884 г. о страховании несчастных случаев.

Влияние А. Вагнера и его важная роль при обосновании принятия закона 1871 г. очевидны. Так, еще в своих ранних работах он выступил за законодательное обязывание предпринимателей содержать лиц, утративших трудоспособность: «В конце концов, весь вопрос сводится к тому: кто должен нести бремя по обеспечению инвалидов труда? Должно ли это делать все население посредством общин (коммун), или это должно лежать на обязанности предпринимателей, которые извлекают наибольшую выгоду из труда рабочих. Я нахожу, что гораздо правильнее, чтобы платил за рабочих тот, кто приобретает выгоду от их труда. Современное законодательство о призрении бедных сваливает это бремя на плечи тех, кто по справедливости нести его вовсе не должен, и это есть самая вопиющая несправедливость!» [цит. по: 43, с. 602]. Вопросы об ответственности предпринимателей и необходимости государственного страхования рабочих поднимались, естественно, не только А. Вагнером, но и такими известными немецкими и австрийскими экономистами, как Л. Брентано, Ф. А. Ланге, Г. Ф. Шенберг, Г. Шмоллер и др. Принимались также государственные меры по борьбе с безработицей, которые были, впрочем, слабы и непоследовательны и не были связаны с социальным страхованием.

Примечательно, что обязательное страхование первоначально коснулось только отдельных категорий работников, для которых профессиональные риски, обусловленные возможностью смерти или увечья, были наиболее вероятны. Речь идет о горнорабочих, для которых в ряде стран на уровне закона была закреплена обязанность устройства касс страхования. Перво-

начально это произошло в Пруссии (1854 г.). Наконец, обязательное страхование с участием государства для относительно большого числа работников стало следующим логичным шагом в развитии данного института. Этому способствовало своеобразное совпадение интересов «верхов» и «низов». С одной стороны, сильная государственная власть могла игнорировать недовольство некоторого слоя предпринимателей, придерживающихся устаревших взглядов на эффективность ничем не ограниченных рыночных сил, именуемых в то время грюндерами и манчестерцами. Требовалась бисмарковская «капля социальной политики», которая должна была «смазать» работу всего социального механизма. С другой стороны, достаточно активное рабочее движение создавало угрозу массового протеста и стимулировало законодательную деятельность правительства. О. Бисмарк считал вполне конструктивным заменить «подрывной социализм» (в его терминологии) государственным социализмом, способным улучшить положение рабочих и ослабить их недовольство.

Особо стоит отметить важность того, что широкий круг научной общественности (и А. Вагнер в том числе) был занят теоретической подготовкой и выработкой практических рекомендаций по введению обязательного социального страхования. Современный российский экономист В. Д. Роик вполне обоснованно выделил следующие характеристики немецкой модели обязательного социального страхования, которая была господствующей с 90-е гг. XIX в. до конца 20-х гг. XX в. [32, с. 18–20]:

- 1) оценка факторов социального риска для трудящихся, выплачивающих взносы, производится с помощью актуарных расчетов;
- 2) социальное страхование от несчастных случаев на производстве и пенсионное обеспечение являются наиболее распространенными видами социальной защиты;
- 3) все затраты по страхованию от профессиональных рисков несет работодатель;
- 4) финансирование бюджетов социального страхования осуществляется во многих случаях еще на нестраховых принципах;
- 5) добросовестное выполнение своих профессиональных обязанностей и лояльность по отношению к работодателю являются обязательными условиями для получения работниками пенсии;
- 6) необходимым условием для участия в системе социального страхования выступает

способность самих трудящихся платить страховые взносы. При этом часть расходов по социальному страхованию несли и работодатели.

Сама германская модель социального страхования окончательно сформировалась в 80–90-е гг. XIX в. и включала обеспечение по болезни (1883 г.), при несчастных случаях на производстве (по трудовому увечью) (1884 г.), по инвалидности и старости (1889 г.). Взносы в больничные кассы и страховые фонды делали и работодатели, и работники. Эта система была настолько удачной, как уже указывалось, что она функционировала, с модификациями, в Германии до конца XX в. и по целому ряду параметров сохраняется и на сегодняшний день. Примечательно, что требования рабочих о введении социального страхования поддерживались рядом предпринимателей, желавших минимизировать материальные издержки при выплате рабочим, пострадавшим от несчастных случаев на производстве. Позитивные результаты функционирования немецкой системы страхования четко прослеживаются уже после первого десятилетия ее существования. Всего за 1885–1897 гг. доход на страхование рабочих составил 2908,2 млн марок. При этом рабочие внесли 1308,1 млн, предприниматели – 1303,9 млн, казна – 98,4 млн, а проценты составили соответственно 197,8 млн марок. За это время было истрачено на выплаты 2034,3 млн, а наличный капитал оставался в размере 889,5 млн марок [27]. Успех был очевиден, причем как в социальном, так и экономическом аспектах.

В заключение сделаем следующие выводы.

1. Формирование немецкой модели социального страхования явилось результатом длительной эволюции социальных отношений от добровольного страхования на средства самих рабочих

к факультативному, затем факультативно-обязательному и, наконец, обязательному социальному страхованию. Вершиной этой эволюции стало обязательное государственное социальное страхование.

2. Формирование этой модели стало следствием относительного консенсуса ведущих общественных сил: политической власти (при лидирующей роли О. Бисмарка), работников (прежде всего, в лице профсоюзов) и части работодателей, которые руководствовались как материальными, так и моральными соображениями.

3. Необходимой составляющей возникновения немецкой модели социального страхования стала выработка ее теоретических основ и концептуальных подходов. Выдающаяся роль в этом процессе принадлежит А. Вагнеру. Этому способствовал как научный универсализм этого ученого, так и умение использовать междисциплинарный подход для выработки практических предложений по совершенствованию законодательства. Своеобразным штабом по генерированию идей и их апробированию стал «Союз социальной политики».

4. Теоретическая основа выделения государственной системы социального страхования связана с констатацией увеличения роли государства в регулировании социальных отношений (будущий закон Вагнера), принципами налогообложения Вагнера (в части расчета и организации взимания социальных платежей), ее использованием для перераспределения доходов в пользу социально незащищенных слоев населения и прежде всего пролетариата. Это обусловлено широкой трактовкой социального вопроса, социального обеспечения и социального страхования.

Список литературы

1. Алпатова Г. М. У истоков социального государства: У. Бевеидж // Вестник Пермского университета. Сер.: История и Политология. 2009. № 1. С. 92–97.
2. Аронсон Д., Отт Э. Рост государственного сектора // Панорама экономической мысли конца XX столетия : в 2 т. / под ред. Д. Гринуэя, М. Блини, И. Стюарта. М. : Экономич. шк., 2002. Т. 1. С. 638–665.
3. Аткинсон Э. Б., Стиглиц Дж. Э. Лекции по экономической теории государственного сектора. М. : Аспект Пресс, 1995. 832 с.
4. Афанасьев М. П., Афанасьев Я. М. Методологические и теоретические основы формулировки закона А. Вагнера. Подход к его тестированию // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 3. С. 47–70.
5. Барабашева Н. С., Венгеров А. Б. Право и распределение. М. : Изд-во МГУ, 1988. 279 с.
6. Белозеров С. А. Особенности национальных систем пенсионного обеспечения // Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. 2017. Т. 33, вып. 1. С. 51–77. DOI: 10.21638/11701/spbu05.2017.104.
7. Бернацкий М. В. Теоретики государственного социализма в Германии и социально-политические воззрения князя Бисмарка. СПб. : Типо-лит. Шредера, 1911. 489 с.
8. Биографический словарь профессоров и преподавателей Императорского Юрьевского, бывшего Дерптского университета за 100 лет его существования (1802–1902) / под ред. Г. В. Левицкого. Юрьев : Тип. К. Маттисена, 1903. Т. 2. 645 с.
9. Большая советская энциклопедия. М. : Сов. энцикл., 1971. Т. 4. 500 с.

10. Буковецкий А. И. Введение в финансовую науку. Л. : Гос. фин. изд-во СССР, 1929. 251 с.
11. Вагнер А. Вступление. Разногласия по вопросам о характере и значении статистики // История и теория статистики в монографиях Вагнера, Рюмелина, Эттингена. СПб. : Изд. Л. Ф. Пантелеева, 1879. 267 с.
12. Вагнер А. О научном мышлении и популяризации в науке. СПб. : Изд. Б. Н. Звонарева, 1900. 36 с.
13. Вагнер А. Русские бумажные деньги. Исследование народно-экономическое и финансовое. С приложением проекта восстановления металлического обращения / пер., доп. и прим. Н. Х. Бунге. Киев : Универ. типогр., 1871. 392 с.
14. Вагнер А. Социальный вопрос. СПб. : Тип. Тов-ва «Общественная польза», 1906. 44 с.
15. Вигдорчик Н. А. Социальное страхование. М. : Практич. медицина, 1912. 293 с.
16. Гловели Г. Д. История экономических учений. М. : Юрайт, 2013. 777 с.
17. Кембриджская экономическая история Европы Нового и Новейшего времени : в 2 т. М. : Изд-во Ин-та Гайдара, 2014. Т. 2 : 1870 – наше время. 624 с.
18. Ковалевский С. М. Обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве (Правовые вопросы). М. : Анкил, 2004. 224 с.
19. Кричевский Н. А. Антискрепа. М. : Концептуал, 2017. 320 с.
20. Куприянова Л. В. Российские предприниматели и проблемы социального страхования. 1880–1905 годы // Отечественная история. 1996. № 5. С. 50–76.
21. Лушникова М. В., Лушников А. М. Курс права социального обеспечения. М. : Юстицинформ, 2009. 656 с.
22. Лушникова М. В., Лушников А. М. Развитие науки финансового права в России. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2013. 952 с.
23. Маркс К. О книге Адольфа Вагнера. М. : Л. : Гос. соц.-экономич. изд-во, 1931. 35 с.
24. Масгрейв Р., Масгрейв П. Государственные финансы: теория и практика. М. : Бизнес Атлас, 2009. 716 с.
25. Миклашевский А. Н. История политической экономии. Философские, исторические и теоретические начала экономики XIX века. Юрьев : Тип. К. Маттисена, 1909. 646 с.
26. Мюллер А. Рабочие секретариаты и государственное страхование рабочих в Германии. СПб. : С. Скирмунт, 1907. 201 с.
27. П-енко Ал. Международный конгресс 1900 г. // Право. 1900. № 27. С. 1393–1400.
28. Райхер В. К. Общественно-исторические типы страхования. М. : Л. : Изд-во АН СССР, 1947. 282 с.
29. Роик В. Д. Основы социального страхования: организация, экономика и право. М. : Изд-во РАГС, 2007. 456 с.
30. Роик В. Д. Социальная политика, социальное обеспечение и страхование. М. : Юрайт, 2019. 521 с.
31. Роик В. Д. Социальное страхование в меняющемся мире: каким будет выбор России? СПб. : Питер, 2014. 362 с.
32. Роик В. Д. Социальное страхование: история, проблемы, пути совершенствования. М. : Ин-т Труда М-ва труда РФ, 1994. 126 с.
33. Роик В. Д. Социальный бюджет. М. : Проспект, 2016. 288 с.
34. Роик В. Д. Экономика, финансы и право социального страхования: Институты и страховые механизмы. М. : Альпина Паблишер, 2013. 257 с.
35. Социальное обеспечение: настоящее и будущее / под ред. М. Л. Захарова, Ю. В. Воронина. М. : ИЗИСП при Правительстве РФ, 2017. 284 с.
36. Степанов В. Л. Социальное законодательство О. фон Бисмарка и законы о страховании рабочих в России // Отечественная история. 1997. № 2. С. 59–73.
37. Тарусина Н. Н., Лушников А. М., Лушникова М. В. Социальные договоры в праве. М. : Проспект, 2017. 480 с.
38. Финансы капиталистических государств. М. : Госфиниздат, 1934. 38 с.
39. Фишер С., Дорнбуш Р., Шмалензи Р. Экономика. М. : Дело ЛТД, 1993. 864 с.
40. Шмоллер Г. Народное хозяйство, наука о народном хозяйстве и ее методы; хозяйство, нравы и право. М. : К. Т. Солдатенков, 1902. 368 с.
41. Шумпетер Й. История экономического анализа : в 3 т. СПб. : Экономич. шк., 2001. Т. 3. 1664 с.
42. Экономическая энциклопедия. Политическая экономия. М. : Сов. энцикл., 1972. Т. 1. 560 с.
43. Яроцкий В. Г. Страхование рабочих в связи с ответственностью предпринимателей : в 2 т. СПб. : Тип. А. Бенке, 1895. Т. 2. 1116 с.
44. Яроцкий В. Г. Финансовое право. СПб. : Типо-литография М. М. Станкевич, 1898. 333 с.

References

1. Alpatova G. M. U istokov sotsial'nogo gosudarstva: U. Beveridzh [At the Origins of the Welfare State: W. Beveridge]. *Vestnik Permskogo universiteta. Ser.: Istoriya i Politologiya – Perm University Herald. Series: History and Political Science*, 2009, no. 1, pp. 92–97.
2. Aronson D., Ott E. Rost gosudarstvennogo sektora [The Growth of the Public Sector]. *Panorama ekonomicheskoi mysli kontsa XX stoletiy. T. 1 – Panorama of Economic Thought at the End of the Twentieth Century. Vol. 1*. Moscow, Ekonomicheskaya shkola Publ., 2002, pp. 638–665.
3. Atkinson A. B., Stiglitz J. E. *Leksii po ekonomicheskoi teorii gosudarstvennogo sektora* [Lectures on the Economic Theory of the Public Sector]. Moscow, Aspekt Press, 1995. 832 p.
4. Afanasyev M. P., Afanasyev Ya. M. Metodologicheskie i teoreticheskie osnovy formulirovki zakona A. Vagnera. Podkhod k ego testirovaniyu [The Theoretical and Methodological Foundations of the Wagner's Law. Approaches to Testing It]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya – Public Administration Issues*, 2009, no. 3, pp. 47–70.
5. Barabasheva N. S., Vengerov A. B. *Pravo i raspredelenie* [Law and Distribution]. Moscow, MSU Publ., 1988. 279 p.

6. Belozеров S. A. Osobennosti natsional'nykh sistem pensionnogo obespecheniya [Specifics of National Pension Plans]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Ekonomika – St. Petersburg University Journal of Economic Studies*, 2017, vol. 33, iss. 1, pp. 51–77. DOI: 10.21638/11701/spbu05.2017.104.
7. Bernatskii M. V. *Teoretiki gosudarstvennogo sotsializma v Germanii i sotsial'no-politicheskie vozzreniya knyazy Bismarka* [Theorists of State Socialism in Germany and the Socio-Political Views of Prince Bismarck]. St. Petersburg, Shreder's typolithography, 1911. 489 p.
8. Levitskii G. V. (Ed.). *Biograficheskii slovar' professorov i prepodavatelei Imperatorskogo Yur'evskogo, byvshego Derpt'skogo universiteta za 100 let ego sushchestvovaniya (1802–1902). T. 2* [Biographical Dictionary of Professors and Teachers of the Imperial Yuryevsky, the Former Dorpat University for 100 Years of Its Existence (1802–1902). Vol. 2]. Yuriyev, K. Mattisen's typography, 1903. 645 p.
9. *Bol'shaya sovetskaya entsiklopediya. T. 4* [Great Soviet Encyclopedia. Vol. 4]. Moscow, Sovetskaya entsiklopediya Publ., 1971. 500 p.
10. Bukovetskii A. I. *Vvedenie v finansovuyu nauku* [Introduction to Financial Science]. Leningrad, State financial publishing house of the USSR, 1929. 251 z.
11. Wagner A. Vstuplenie. Raznoglasiya po voprosam o kharaktere i znachenii statistiki [Introduction. Disagreements on the Nature and Significance of Statistics]. *Istoriya i teoriya statistiki v monografiyakh Vagnera, Ryumelina, Ettingena – History and Theory of Statistics in the Monographs of Wagner, Rümelin, Ettingen*. St. Petersburg, L. F. Panteleev's publishing house, 1879. 267 p.
12. Wagner A. *O nauchnom myshlenii i populyarizatsii v nauke* [About Scientific Thinking and Popularization in Science]. St. Petersburg, B. N. Zvonarev's publishing house, 1900. 36 p.
13. Wagner A. *Russkie bumazhnye den'gi. Issledovanie narodno-ekonomicheskoe i finansovoe. S prilozheniem proekta vosstanovleniya metallichesкого obrashcheniya* [Russian Paper Money. National Economic and Financial Research. With the Attachment of the Metal Treatment Recovery Project]. Kyiv, University typography, 1871. 392 p.
14. Wagner A. *Sotsial'nyi vopros* [Social Issue]. St. Petersburg, Typography of company «Obshchestvennaya pol'za», 1906. 44 p.
15. Vigdorchik N. A. *Sotsial'noe strakhovanie* [Social Insurance]. Moscow, Prakticheskaya meditsina Publ., 1912. 293 p.
16. Gloveli G. D. *Istoriya ekonomicheskikh uchenii* [History of Economic Doctrines]. Moscow, Yurait Publ., 2013. 777 p.
17. *Kembridzhskaya ekonomicheskaya istoriya Evropy Novogo i Noveishego vremeni. T. 2: 1870 – nashe vremya* [Cambridge Economic History of Europe in the Early Modern and Modern Periods. Vol. 2: 1870 – Present Day]. Moscow, Gaidar Institute Publ., 2014. 624 p.
18. Kovalevskii S. M. *Obyazatel'noe sotsial'noe strakhovanie ot neschastnykh sluchaev na proizvodstve (Pravovye voprosy)* [Compulsory Social Insurance Against Industrial Accidents (Legal Issues)]. Moscow, Ankil Publ., 2004. 224 p.
19. Krichevskii N. A. *Antiskrepa* [Anti-Bonding]. Moscow, Kontseptual Publ., 2017. 320 p.
20. Kupriyanova L. V. Rossiiskie predprinimateli i problemy sotsial'nogo strakhovaniya. 1880–1905 gody [Russian Entrepreneurs and Problems of Social Insurance. 1880–1905]. *Otechestvennaya istoriya – Domestic History*, 1996, no. 5, pp. 50–76.
21. Lushnikova M. V., Lushnikov A. M. *Kurs prava sotsial'nogo obespecheniya* [Course of Social Security Law]. Moscow, Yustitsinform Publ., 2009. 656 p.
22. Lushnikova M. V., Lushnikov A. M. *Razvitie nauki finansovogo prava v Rossii* [Development of the Science of Financial Law in Russia]. St. Petersburg, Yurid. tsentr Press Publ., 2013. 952 p.
23. Marx K. *O knige Adol'fa Vagnera* [About the Book of Adolf Wagner]. Moscow, Leningrad, State Social and Economic Publ., 1931. 35 p.
24. Musgrave R., Musgrave P. *Gosudarstvennye finansy: teoriya i praktika* [Public Finance: Theory and Practice]. Moscow, Biznes Atlas Publ., 2009. 716 p.
25. Miklashevskii A. N. *Istoriya politicheskoi ekonomii. Filosofskie, istoricheskie i teoreticheskie nachala ekonomiki XIX veka* [History of Political Economy. Philosophical, Historical and Theoretical Beginnings of the Economy of the Nineteenth Century]. Yuriyev, K. Mattisen's typography, 1909. 646 p.
26. Mueller A. *Rabochie sekretariaty i gosudarstvennoe strakhovanie rabochikh v Germanii* [Work Secretariats and State Insurance of Workers in Germany]. St. Petersburg, S. Skirmunt Publ., 1907. 201 p.
27. P-enko A.I. Mezhdunarodnyi kongress 1900 g. [International Congress of 1900]. *Pravo – Law*, 1900, no. 27, pp. 1393–1400.
28. Raikher V. K. *Obshchestvenno-istoricheskie tipy strakhovaniya* [Social and Historical Types of Insurance]. Moscow, Leningrad, Academy of Sciences of the USSR Publ., 1947. 282 p.
29. Roik V. D. *Osnovy sotsial'nogo strakhovaniya: organizatsiya, ekonomika i pravo* [Fundamentals of Social Insurance: Organization, Economics and Law]. Moscow, Russian Academy of Public Administration Publ., 2007. 456 p.
30. Roik V. D. *Sotsial'naya politika, sotsial'noe obespechenie i strakhovanie* [Social Policy, Social Security and Insurance]. Moscow, Yurait Publ., 2019. 521 p.
31. Roik V. D. *Sotsial'noe strakhovanie v menyayushchemsya mire: kakim budet vybor Rossii?* [Social Insurance in a Changing World: What Will Russia's Choice Be?]. St. Petersburg, Piter Publ., 2014. 362 p.
32. Roik V. D. *Sotsial'noe strakhovanie: istoriya, problemy, puti sovershenstvovaniya* [Social Insurance: History, Problems, Ways of Improvement]. Moscow, Institute of Labor of the Ministry of Labor of the Russian Federation Publ., 1994. 126 p.
33. Roik V. D. *Sotsial'nyi byudzhel* [Social Budget]. Moscow, Prospekt Publ., 2016. 288 p.
34. Roik V. D. *Ekonomika, finansy i pravo sotsial'nogo strakhovaniya: Instituty i strakhovye mekhanizmy* [Economics, Finance and Social Insurance Law: Institutions and Insurance Mechanisms]. Moscow, Al'pina Publisher Publ., 2013. 257 p.

35. Zakharov M. L., Voronin Yu. V. (Eds.). *Sotsial'noe obespechenie: nastoyashchee i budushchee* [Social Security: Present and Future]. Moscow, The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation Publ., 2017. 284 p.
36. Stepanov V. L. *Sotsial'noe zakonodatel'stvo O. fon Bismarka i zakony o strakhovanii rabochikh v Rossii* [Social legislation O. von Bismarck and the Laws on Insurance of Workers in Russia]. *Otechestvennaya istoriya – Domestic History*, 1997, no. 2, pp. 59–73
37. Tarusina N. N., Lushnikov A. M., Lushnikova M. V. *Sotsial'nye dogovory v prave* [Social Contracts in Law]. Moscow, Prospekt Publ., 2017. 480 p.
38. *Finansy kapitalisticheskikh gosudarstv* [Finances of Capitalist States]. Moscow, Gosfinizdat Publ., 1934. 38 p.
39. Fischer S., Dornbusch R., Schmalensee R. *Ekonomika* [Economics]. Moscow, Delo LTD Publ., 1993. 864 p.
40. Schmoller G. *Narodnoe khozyaistvo, nauka o narodnom khozyaistve i ee metody; khozyaistvo, nrvy i pravo* [National Economy, Science of the National Economy and Its Methods; Economy, Morals and Law]. Moscow, K. T. Soldatenkov Publ., 1902. 368 p.
41. Schumpeter J. *Istoriya ekonomicheskogo analiza. T. 3* [History of Economic Analysis. Vol. 3]. St. Petersburg, Ekonomicheskaya shkola Publ., 2001. 1664 p.
42. *Ekonomicheskaya entsiklopediya. Politicheskaya ekonomiya. T. 1* [Economic Encyclopedia. Political Economy. Vol. 1]. Moscow, Sovetskaya entsiklopediya Publ., 1972. 560 p.
43. Yarotskii V. G. *Strakhovanie rabochikh v svyazi s otvetstvennost'yu predprinimatelei. T. 2* [Insurance of Workers in Connection With the Liability of Entrepreneurs. Vol. 2]. St. Petersburg, A. Benke's typography, 1895. 1116 p.
44. Yarotskii V. G. *Finansovoe pravo* [Financial Law]. St. Petersburg, M. M. Stankevich's typolithography, 1898. 333 p.

Дата поступления статьи | Article received date

23.04.2020

Дата поступления после рецензирования и доработки | Article after peer review and revision received date

15.05.2020

Дата приема к публикации | Article accepted date

23.06.2020